

Dalmo Azevedo

Direito Administrativo

COORDENAÇÃO
Cláudia Barros
Filipe Ávila
Rogério Greco

2^a
edição
revisada,
atualizada
e reformulada

Decifrado



ED. TORA
MÉTODO

■ O autor deste livro e a editora empenham seus melhores esforços para assegurar que as informações e os procedimentos apresentados no texto estejam em acordo com os padrões aceitos à época da publicação, e todos os dados foram atualizados pelo autor até a data de fechamento do livro. Entretanto, tendo em conta a evolução das ciências, as atualizações legislativas, as mudanças regulamentares governamentais e o constante fluxo de novas informações sobre os temas que constam do livro, recomendamos enfaticamente que os leitores consultem sempre outras fontes fidedignas, de modo a se certificarem de que as informações contidas no texto estão corretas e de que não houve alterações nas recomendações ou na legislação regulamentadora.

■ Fechamento desta edição: 05.12.2022

■ O autor e a editora se empenham para citar adequadamente e dar o devido crédito a todos os detentores de direitos autorais de qualquer material utilizado neste livro, dispondo-se a possíveis acertos posteriores caso, inadvertida e involuntariamente, a identificação de algum deles tenha sido omitida.

■ **Atendimento ao cliente: (11) 5080-0751 | faleconosco@grupogen.com.br**

■ Direitos exclusivos para a língua portuguesa

Copyright © 2023 by

Editora Forense Ltda.

Uma editora integrante do GEN | Grupo Editorial Nacional

Travessa do Ouvidor, 11 – Térreo e 6º andar

Rio de Janeiro – RJ – 20040-040

www.grupogen.com.br

■ Reservados todos os direitos. É proibida a duplicação ou reprodução deste volume, no todo ou em parte, em quaisquer formas ou por quaisquer meios (eletrônico, mecânico, gravação, fotocópia, distribuição pela Internet ou outros), sem permissão, por escrito, da Editora Forense Ltda.

■ Esta obra passou a ser publicada pela Editora Método | Grupo GEN a partir da 2ª edição.

■ Capa: Bruno Sales Zorzetto

■ **CIP – BRASIL. CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO.
SINDICATO NACIONAL DOS EDITORES DE LIVROS, RJ.**

M454d

Meirelles, Dalmo de Azevedo

Direito administrativo decifrado / Dalmo de Azevedo Meirelles; apresentação da coleção Cláudia Barros Portocarrero, Filipe Ávila, Rogério Greco. – [2. ed.]. – Rio de Janeiro: Método, 2023
592 p.; 23 cm. (Decifrado)

Inclui bibliografia

"Material suplementar na plataforma"

ISBN 978-65-5694-639-5

Direito administrativo – Brasil. I. Portocarrero, Cláudia Barros. II. Ávila, Filipe. III. Greco, Rogério. IV. Título. V. Série.

22-81497

CDU: 342.9(81)



Meri Gleice Rodrigues de Souza – Bibliotecária – CRB-7/6439

Sobre os Coordenadores

CLÁUDIA BARROS PORTOCARRERO

Promotora de Justiça. Mestre em Direito Público. Professora de Direito Penal e Legislação Especial na Escola da Magistratura dos Estados do Rio de Janeiro e Espírito Santo, na Escola de Direito da Associação e na Fundação Escola do Ministério Público do Rio de Janeiro. Professora de Direito Penal Econômico da Fundação Getulio Vargas. Professora em cursos preparatórios. Autora de livros e palestrante.

📧 @claudiabarrosprof

FILIPE ÁVILA

Formado em Direito pela Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul. Foi aprovado no concurso de Agente de Polícia PC/DF (2013), tendo atuado por aproximadamente quatro anos na área de investigação criminal de diversas delegacias especializadas no Distrito Federal (Coordenação de Homicídios-CH; Coordenação de Repressão aos Crimes Contra o Consumidor, a Propriedade Imaterial e a Fraudes-CORF; Delegacia de Proteção à Criança e ao Adolescente-DPCA; Delegacia Especial de Atendimento à Mulher-DEAM). Posteriormente, pediu exoneração do cargo e, atualmente, é professor exclusivo do AlfaCon nas disciplinas de Direito Penal e Legislação Criminal, com foco em concursos públicos. Na mesma empresa, coordenou a criação de curso voltado para a carreira de Delegado de Polícia.

📧 @filipeavilaprof

ROGÉRIO GRECO

Procurador de Justiça do Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Pós-doutor pela Università degli Studi di Messina, Itália. Doutor pela Universidad de Burgos, Espanha. Mestre em Ciências Penais pela Universidade Federal de Minas Gerais. Especialista em Teoria do Delito pela Universidad de Salamanca, Espanha. Formado pela National Defense University, Washington, Estados Unidos, em Combate às Organizações Criminosas Transnacionais e Redes Ilícitas nas Américas. Professor de Direito Penal e palestrante em congressos e universidades no País e no exterior. Autor de diversas obras jurídicas. Embaixador de Cristo.

Sumário

1	Noções preliminares do Direito Administrativo	1
1.1	Introdução ao Direito Administrativo	1
1.2	Conceito	2
1.2.1	Estado	2
1.2.2	Governo.....	2
1.2.3	Administração Pública	3
1.3	Tarefas precípua da Administração Pública.....	4
1.4	Objeto do Direito Administrativo	5
1.5	Fontes do Direito Administrativo	6
2	Regime jurídico administrativo e princípios.....	9
2.1	Disposições gerais	9
2.2	Supraprincípios do Direito Administrativo.....	9
2.2.1	Supremacia do interesse público	11
2.2.2	Indisponibilidade do interesse público	15
2.3	Princípios explícitos e implícitos	15
2.3.1	Princípios constitucionais explícitos	16
2.3.1.1	Princípio da legalidade.....	16
2.3.1.2	Princípio da impessoalidade	18
2.3.1.3	Princípio da moralidade	20
2.3.1.4	Princípio da publicidade.....	22
2.3.1.5	Princípio da eficiência.....	24

2.3.2	Princípios constitucionais implícitos.....	25
2.3.2.1	Princípio da razoabilidade.....	25
2.3.2.2	Princípio da proporcionalidade	26
2.3.2.3	Princípio da segurança jurídica	27
2.3.2.4	Princípio do contraditório e da ampla defesa ..	28
2.3.2.5	Princípio do duplo grau de julgamento	30
2.3.2.6	Princípio da autotutela	30
2.3.2.7	Princípio da precaução.....	31
3	Da organização da Administração Pública.....	33
3.1	Organização da Administração Pública.....	33
3.2	Técnicas administrativas	35
3.3	Órgãos públicos.....	37
3.3.1	Capacidade processual	38
3.3.2	Classificação dos órgãos públicos	39
3.4	Administração Pública direta.....	40
3.5	Administração Pública indireta	42
3.5.1	Autarquia.....	42
3.5.2	Espécies de Autarquias	44
3.5.3	Fundação Pública.....	50
3.5.4	Empresas estatais.....	52
3.5.5	Agência executiva.....	55
4	Entidades do terceiro setor.....	57
4.1	Entidades paraestatais	57
4.1.1	Serviços sociais autônomos	57
4.2	Terceiro setor	58
4.2.1	Organizações sociais.....	58
4.2.2	Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público ...	59
4.2.3	Organizações da Sociedade Civil.....	59
5	Poderes administrativos.....	61
5.1	Uso e abuso de poder.....	61
5.2	Poderes administrativos	63
6	Atos administrativos	73
6.1	Conceito e características.....	73
6.2	Classificação.....	75

6.3	Elementos/requisitos	78
6.4	Atributos.....	81
6.5	Extinção.....	82
6.6	Convalidação	84
7	Serviços públicos	87
7.1	Conceito	87
7.2	Classificação.....	87
7.3	Princípios	89
7.4	Remuneração	95
7.5	Formas de execução do serviço.....	98
7.5.1	Delegação legal × delegação negocial.....	99
7.5.2	Concessão de serviço público.....	101
7.5.3	Concessão de serviço público precedida de obra	103
7.5.4	Responsabilidade do concessionário	104
7.5.5	Concessão especial de serviço público	105
7.5.6	Permissão de serviço público	106
7.5.7	Autorização de serviço público	107
7.5.8	Desestatização e privatização	107
7.5.9	Gestão associada.....	108
7.5.10	Regime de convênios administrativos.....	110
7.5.11	Programa de Parcerias de Investimentos (PPI).....	110
7.6	Extinção da delegação negocial.....	111
8	Responsabilidade civil do Estado	115
8.1	Definição	115
8.2	Contexto histórico	116
8.3	Elementos essenciais.....	118
8.4	Pressupostos de configuração.....	120
8.5	Responsabilidade por conduta omissiva e teoria do risco criado (suscitado).....	123
8.6	Teoria do risco integral.....	127
8.7	Responsabilidades específicas	129
8.8	Prazos.....	131
8.8.1	Ação de indenização	131
8.8.2	Ação regressiva	132
9	Improbidade administrativa – Lei nº 8.429/1992.....	133
9.1	Introdução.....	133

9.2	Abrangência da lei.....	134
9.3	Espécies de atos de improbidade administrativos	138
9.4	Procedimento administrativo e judicial.....	145
9.5	Sanções e prescrição	152
9.6	Irretroatividade da Lei de Improbidade Administrativa	157
10	Nova Lei de Licitações – Lei nº 14.133/2021	161
10.1	Introdução.....	161
10.2	Âmbito de aplicação da lei.....	163
10.3	Princípios	165
10.3.1	Julgamento objetivo	166
10.3.2	Vinculação ao edital.....	166
10.3.3	Motivação.....	166
10.3.4	Segregação de funções	166
10.3.5	Economicidade	167
10.3.6	Celeridade	167
10.3.7	Transparência.....	167
10.3.8	Competitividade.....	167
10.3.9	Eficiência	167
10.3.10	Planejamento	167
10.3.11	Desenvolvimento nacional sustentável	168
10.3.12	Publicidade.....	168
10.4	Pressupostos e objetivos do procedimento licitatório.....	168
10.5	Isonomia e igualdade.....	170
10.6	Agentes da licitação	172
10.6.1	Requisitos	172
10.6.2	Agente de contratação	173
10.6.3	Comissão de contratação	174
10.6.4	Critério de julgamento, desclassificação e desempate.....	175
10.6.5	Menor preço.....	175
10.6.6	Maior desconto.....	175
10.6.7	Melhor técnica ou conteúdo artístico.....	176
10.6.8	Técnica e preço	177
10.6.9	Maior lance	178
10.6.10	Maior retorno econômico	178
10.6.11	Desclassificação de propostas.....	180
10.6.12	Desempate das propostas.....	181

10.7	Fases do procedimento licitatório.....	185
10.7.1	Fase preparatória	185
10.7.2	Fase de habilitação	194
10.7.3	Fase recursal.....	199
10.7.4	Encerramento da licitação	202
10.8	Modalidades da licitação.....	203
10.8.1	Pregão	203
10.8.2	Concorrência	205
10.8.3	Concurso	206
10.8.4	Leilão.....	207
10.8.5	Diálogo competitivo	208
10.9	Procedimentos auxiliares	210
10.9.1	Credenciamento	211
10.9.2	Sistema de registro de preços.....	212
10.9.3	Pré-qualificação.....	216
10.9.4	Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI)	217
10.9.5	Registro cadastral.....	218
10.10	Contratação direta	220
10.10.1	Licitação dispensada.....	221
10.10.2	Licitação dispensável	222
10.10.3	Inexigibilidade de licitação	232
10.11	Contratos administrativos	237
10.11.1	Disciplina legal	239
10.11.2	Espécies dos contratos administrativos.....	240
10.11.3	Características dos contratos administrativos.....	241
10.11.4	Formalização dos contratos	243
10.11.5	Forma do contrato	243
10.11.6	Duração do contrato.....	246
10.11.7	Alteração unilateral.....	250
10.11.8	Equilíbrio econômico-financeiro.....	252
10.11.9	Extinção do contrato.....	256
10.11.10	Convênios administrativos	259
10.11.11	Consórcios públicos.....	263
10.11.12	Contratos administrativos das empresas estatais.....	266
10.11.12.1	Garantia contratual.....	266
10.11.12.2	Duração do contrato	267
10.11.12.3	Alteração do contrato.....	267

10.11.12.4	Contratação de obra	269
10.12	Infração administrativa na Lei de Licitações.....	271
11	Agentes públicos.....	275
11.1	Conceito	275
11.2	Classificação dos agentes públicos.....	276
11.2.1	Agentes políticos	276
11.2.2	Particulares em colaboração	277
11.2.3	Agentes administrativos	278
11.2.4	Agentes militares	286
11.3	Cargo, emprego e função pública.....	286
11.4	Concurso público.....	288
11.4.1	Exigência de concurso público.....	288
11.4.2	Edital do concurso público	293
11.5	Acumulação de cargos.....	311
11.6	Remuneração	317
11.6.1	Garantia do salário mínimo.....	320
11.6.2	Irredutibilidade remuneratória	321
11.6.3	Direito de correção e indenização	324
11.6.4	Teto remuneratório	325
11.6.5	Vinculação e equiparação	327
11.6.6	Desconto remuneratório	328
11.7	Estágio probatório, estabilidade e vitaliciedade	329
11.8	Greve e sindicalização	336
11.9	Provimento, vacância, remoção e redistribuição	340
11.9.1	Provimento originário	340
11.9.2	Provimento derivado (secundário).....	342
11.9.2.1	Provimento derivado vertical.....	342
11.9.2.2	Provimento derivado horizontal.....	343
11.9.2.3	Provimento derivado por reingresso.....	345
11.9.3	Vacância.....	349
11.9.4	Remoção.....	351
11.9.5	Redistribuição.....	353
11.10	Regime de previdência	354
11.10.1	RGPS, RPPS e regime complementar.....	355
11.10.2	Aplicação dos regimes previdenciários	356
11.10.3	Contributividade e solidariedade.....	357

11.10.4	A Reforma da Previdência de 2019.....	359
11.10.4.1	Desconstitucionalização	360
11.10.4.2	Forma de cálculo dos proventos	360
11.10.4.3	Critérios especiais.....	361
11.10.4.4	Regime previdenciário para detentores de mandato eletivo.....	364
11.10.4.5	Implementação obrigatória do regime complementar	364
11.10.4.6	Abono de permanência.....	365
11.10.5	Demais benefícios da seguridade do servidor.....	366
11.10.5.1	Benefícios do segurado	366
11.10.5.2	Benefícios dos dependentes.....	370
11.10.6	Formas de aposentadoria	373
11.10.6.1	Aposentadoria por incapacidade permanente	373
11.10.6.2	Aposentadoria compulsória	374
11.10.6.3	Aposentadoria voluntária	375
11.11	Regime disciplinar	376
11.11.1	Considerações gerais	376
11.11.2	Infrações, sanções e prescrições administrativas.....	379
11.11.2.1	Advertência.....	382
11.11.2.2	Suspensão.....	383
11.11.2.3	Demissão.....	386
11.11.2.4	Cassação de aposentadoria e disponibilidade	388
11.11.2.5	Destituição de cargo em comissão e de função de confiança.....	388
11.12	Processo administrativo disciplinar	389
11.12.1	Sindicância	390
11.12.2	Processo Administrativo Disciplinar.....	391
11.12.3	Processo sumário	395
12	Bens públicos	397
12.1	Domínio público e bens públicos	397
12.2	Classificação dos bens públicos.....	400
12.3	Garantias dos bens públicos	404
12.3.1	Impenhorabilidade.....	404
12.3.2	Não onerabilidade.....	405

12.3.3	Imprescritibilidade.....	405
12.3.4	Inalienabilidade relativa (alienabilidade condicionada) ..	407
12.4	Formas de aquisição	409
12.5	Utilização do bem público pelo particular	413
12.5.1	Autorização de uso de bem público.....	417
12.5.2	Permissão de uso de bem público	419
12.5.3	Concessão de uso de bem público	419
12.5.4	Concessão de direito real de uso de bem público	421
12.5.5	Concessão de uso especial para fins de moradia.....	423
12.5.6	Cessão de uso.....	424
12.6	Bens públicos em espécie.....	425
13	Intervenção do Estado na propriedade privada	429
13.1	Perfil do Estado moderno e o direito de propriedade.....	429
13.2	Função social e constituição federal	431
13.3	Modalidades de intervenção.....	433
13.4	Desapropriação.....	433
13.4.1	Pressupostos da desapropriação.....	435
13.4.2	Desapropriação comum	436
13.4.3	Desapropriação especial urbana	438
13.4.4	Desapropriação especial rural	439
13.4.5	Desapropriação confisco	441
13.5	Procedimento de desapropriação.....	443
13.5.1	Competência para desapropriação	443
13.5.1.1	Competência legislativa	443
13.5.1.2	Competência declaratória.....	444
13.5.1.3	Competência executória	445
13.5.2	Fases da desapropriação	445
13.5.2.1	Fase declaratória	446
13.5.2.2	Efeitos da declaração	447
13.5.3	Fase executória	449
13.5.3.1	Desapropriação pela via administrativa	449
13.5.3.2	Desapropriação pela via judicial.....	450
13.5.3.2.1	Imissão provisória na posse	452
13.5.4	Efeitos da sentença judicial.....	456
13.5.4.1	Correção monetária.....	457
13.5.4.2	Juros compensatórios	458

	13.5.4.3	Juros de mora	459
	13.5.4.4	Honorários advocatícios	462
	13.5.5	Ação de desapropriação especial urbana	463
	13.5.6	Ação de desapropriação especial rural	466
	13.5.7	Ação de desapropriação confisco	468
	13.5.8	Situações específicas de desapropriação.....	469
	13.5.8.1	Direito de extensão	469
	13.5.8.2	Desapropriação por zona.....	471
	13.5.8.3	Tredestinação e retrocessão	473
	13.5.8.4	Desapropriação privada (judicial)	475
	13.5.8.5	Desapropriação indireta (apossamento ad- ministrativo).....	476
13.6		Intervenção restritiva.....	478
	13.6.1	Limitação administrativa	478
	13.6.2	Servidão administrativa	481
	13.6.3	Requisição administrativa.....	483
	13.6.4	Ocupação temporária	486
	13.6.5	Tombamento.....	487
14		Intervenção do Estado no domínio econômico	493
	14.1	Introdução.....	493
	14.2	Ordem econômica.....	494
	14.2.1	Fundamentos da ordem econômica	495
	14.2.2	Princípios gerais da ordem econômica	496
	14.2.3	Formas de atuação do Estado	497
		14.2.3.1 Estado regulador.....	497
		14.2.3.2 Estado executor.....	506
	14.3	Monopólio estatal.....	509
15		Controle da Administração Pública.....	513
	15.1	Introdução.....	513
	15.2	Classificação do controle.....	515
	15.3	Controle administrativo	518
	15.3.1	Meios de controle	519
	15.3.2	Provocação da Administração Pública.....	520
	15.3.3	Classificação do recurso administrativo	524
	15.3.4	Arbitragem e mediação	525
	15.4	Controle legislativo	527
	15.4.1	Controle político	527

15.4.2	Controle financeiro	529
15.4.3	Tribunal de Contas.....	531
15.5	Controle judicial.....	535
15.5.1	Ações judiciais	539
15.5.1.1	<i>Habeas corpus</i>	539
15.5.1.2	<i>Habeas data</i>	541
15.5.1.3	Mandado de segurança	543
15.5.1.4	Mandado de injunção.....	545
15.5.1.5	Ação popular	546
15.5.1.6	Ação civil pública.....	547
16	Lei nº 9.784/1999 – Processo administrativo federal.....	549
16.1	Introdução.....	549
16.2	Princípios do processo administrativo.....	551
16.2.1	Princípio do impulso oficial.....	551
16.2.2	Instrumentalidade das formas.....	552
16.2.3	Formalismo necessário	552
16.2.4	Devido processo legal	553
16.2.5	Contraditório e ampla defesa	554
16.2.6	Verdade real	556
16.2.7	Gratuidade	557
16.2.8	Motivação.....	557
16.2.9	Segurança jurídica.....	558
16.3	Suspeição e impedimento	559
16.4	Atos processuais	560
16.4.1	Forma, tempo e lugar dos atos.....	560
16.4.2	Comunicação dos atos.....	561
16.5	Características específicas do processo administrativo	562
	Referências.....	571